

EKSPERTYZA

Uzasadnienie funkcjonowania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników w Polsce i innych krajach UE

(wykonano na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie zgodnie z
umową z dn. 26.08.2014 r.)

Dr Mirosław Drygas

Warszawa, 29 sierpnia 2014 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie
2. Cele i zadania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników – uzasadnienie dla ich odrębnego funkcjonowania w przestrzeni społeczno-gospodarczej i politycznej danego kraju.
3. Uzależnienie korzystania z pomocy w ramach PROW oraz innych instrumentów pomocy o charakterze krajowym od uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego rolników (w tym ewentualne preferencje lub bariery w dostępie do tych instrumentów).
4. Pożądane kierunki zmian systemu emerytalnego dla rolników w perspektywie do 2020 roku i ewentualne oczekiwania pod adresem UE mające wpływ na kwestie zabezpieczenia społecznego rolników.
5. Atrakcyjność systemu rolniczego w stosunku do systemu powszechnego, w tym m. in. ewentualne przełożenie na międzysektorową mobilność rolników.
6. Wnioski i rekomendacje.

1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie odrębnego systemu emerytalnego dla rolników jest w Polsce tematem co jakiś czas odradzającym się w publicznych debatach. Argumenty używane w publicystyce, czy dyskusjach polityków często mają wielce powierzchowny, a wręcz populistyczny charakter i nie koncentrują się na istocie problemu. Z zasady konieczność szybkiej reformy, bądź też likwidacji KRUS uzasadnia się nie zawsze trafnymi argumentami ekonomicznymi, jednocześnie pomijając niezwykle istotną rolę społeczną pełnioną przez tę instytucję funkcji. W rozważaniach tych abstrahuje się od aktualnej struktury obszarowej polskiego rolnictwa, dużego udziału drobnych obszarowo i niewydolnych dochodowo gospodarstw, ograniczonych możliwości podejmowania pracy poza rolnictwem, a co z tego wynika dość dużej skali występowania zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym znacznej części rodzin rolniczych. W wyrażanych sądach przykłada się zazwyczaj jedną miarkę do drobnych, niewydolnych ekonomicznie gospodarstw oraz do efektywnych i znajdujących się na przeciwnym biegunie silnych ekonomicznie gospodarstw. Postuluje się konieczność przyspieszenie transferu nadwyżek siły roboczej z rolnictwa do innych działów gospodarki, nie zapewniając jednocześnie możliwości przekwalifikowania zawodowego i znalezienia zatrudnienia poza rolniczego. W koncepcjach tego typu nie zauważa się z reguły bardzo ograniczonych możliwości wchłonięcia tych nadwyżek przez inne gałęzie gospodarki narodowej, pozostawiając rolników samych sobie.

Stąd też w poniższej ekspertyzie socjalny, a raczej lepiej by nazwać społeczny, wymiar funkcjonowania odrębnego systemu emerytalnego dla rolników będzie podstawą dla prezentowanych rozważań i przedkładanych wniosków i rekomendacji.

2. Cele i zadania odrębnych systemów emerytalnych dla rolników – uzasadnienie dla ich odrębnego funkcjonowania w przestrzeni społeczno-gospodarczej i politycznej danego kraju.

U podstaw tworzenie odrębnych systemów emerytalnych dla rolników zawsze leżało udokumentowane przekonanie o pewnym „upośledzeniu rolnictwa” w stosunku do innych działów gospodarki narodowej, co w konsekwencji przekładało się i nadal ma miejsce na z reguły niższe osiągnięte dochody oraz trudniejszą sytuację ekonomiczną rodzin rolniczych w stosunku do rodzin pracowniczych. Stąd od zarania tworzenia tych systemów, obok realizacji celów polityki rolnej, miały one na celu pełnię dodatkowych funkcji socjalnych/społecznych,

w pewnym stopniu łagodzących niedogodności wynikające z relatywnie niskiego statusu ekonomicznego rolników i ich rodzin.

Istotną kwestią z punktu widzenia prowadzonych rozważań i dokonywania oceny niezbędności funkcjonowania oddzielnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników jest odniesienie tej kwestii do aktualnego stanu rozwoju rolnictwa, w postaci istniejącej struktury obszarowej i możliwości osiągnięcia dochodów z działalności rolniczej zapewniających poziom warunków życia nie odbiegający zasadniczo od innych grup zawodowych. W tym kontekście dokonajmy bardzo prostego porównania wskazującego na jakim etapie rozwoju rolnictwa były w Polsce i we Francji były tworzone instytucje/odrębne systemy ubezpieczeń społecznych dla rolników.

We Francji system taki utworzono już w 1945 r., czyli tuż po II wojnie światowej, kiedy to cała Europa odczuwała ogromne braki w zaopatrzeniu w żywność. Francja była w tym czasie krajem rolniczym, o relatywnie rozdrobnionym rolnictwie oraz występującym deficycie żywności. Rolnictwo nie mogło być traktowane, jak każda inna gałąź gospodarki narodowej. Stworzenie odrębnego systemu dla rolników miało z jednej strony zachęcać do zdynamizowania produkcji rolniczej, z drugiej strony zaś zapewnić bezpieczeństwo socjalnego w warunkach zagrożenia biedą i ubóstwem dużej części rolników. Stało przed następującymi w najbliższych latach głębokimi przemianami strukturalnymi. Rolnictwo francuskie na przestrzeni kilkudziesięciu kolejnych lat zostało gruntownie zmodernizowane, proces intensywnego uprzemysławiania a następnie i rozwoju sektora usług spowodował duży przepływ siły roboczej z rolnictwa i przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie. Pomimo dokonania głębokich przemian strukturalnych zdecydowano o utrzymaniu oddzielnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników, mając na względzie pełnienie roli amortyzatora napięć społecznych i poduszki łagodzącej w pewnym stopniu trudną sytuację ekonomiczną rodzin rolniczych.

W tym okresie w Polsce dążono do skolektywizowania rolnictwa i jak się wydaje brak utworzenia specjalnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników wynikał przede wszystkim z przyczyn doktrynalnych, choć sytuacja polskich rolników nie była lepsza niż w porównywanej Francji. Wyłączenie rolników z jakiegokolwiek systemu ubezpieczeń społecznych było w tym czasie jednym z narzędzi ich zniechęcania do prowadzenia indywidualnych gospodarstw poprzez ograniczanie możliwości rozwojowych i skłaniania do przekazywania ziemi do gospodarstw uspołecznionych lub spółdzielni.

Podczas gdy we Francji dokonały się głębokie przemiany struktury obszarowej gospodarstw w okresie 30 lat po II wojnie światowej, w Polsce rolnictwo indywidualne trwało nadal w dużym rozdrobnieniu. Pomimo przyspieszenia przemian strukturalnych w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu z rolnictwem związane są nadal ogromne nadwyżkowe zasoby siły roboczej.

Poluzowanie doktrynalnego podejścia do kolektywizacji rolnictwa sprawiło, że w 1977 roku powstały w Polsce pierwsze załączki systemu emerytalno-rentowego. Wynikało to z fiaska prowadzonej przez ponad 30 lat polityki i konieczności wyjścia naprzeciw oczekiwaniom ludności rolniczej.

W Polsce aktualny system utworzono w 1990 roku. W początkowych latach funkcjonowania był traktowany jako akt dziejowej sprawiedliwości społecznej. Wspomniany wcześniej krytycyzm istniejących rozwiązań zaczął się pojawiać w późniejszym okresie, ze szczególnym nasileniem po wstąpieniu Polski do UE, kiedy to ubezpieczenie w KRUS stało się atrakcyjne ze względów ekonomicznych. Z jednej strony z powodu wnoszenia niższych składek niż w powszechnym systemie emerytalnym, z drugiej zaś przynależność do KRUS stała się przepustką do pozyskiwania wsparcia unijnego, niemożliwego do uzyskania bez posiadania statusu rolnika ubezpieczonego w pełnym zakresie. Sytuacja tak rodziła wiele nieprawidłowości w korzystaniu ze wsparcia unijnego. Także w Polsce pojawiło się zjawisko tzw. „*sofa farmers*”, czyli osób czerpiących zyski z tytułu pozyskiwania wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej, choć rolnictwo nie było przedmiotem ich działalności.

Rodzi się tu retoryczne pytanie, czy w sytuacji pojawiających się tego typu nieprawidłowości uzasadnionym jest postulowanie likwidacji instytucji? Czy raczej ważniejszym byłoby uszczelnienie systemu i dostosowanie jego zasad funkcjonowania do zakładanych celów i pożądaných skutków?

Odpowiedź jest prosta. Trzeba zrobić to drugie, jednakże niezbędnym jest w tym przypadku dokonanie kilku fundamentalnych korekt systemu, w tym precyzyjnego i jednoznacznego zdefiniowania statusu rolnika uprawnionego do ubezpieczenia w KRUS, doprecyzowania pojęcia gospodarstwo rolne oraz opracowania algorytmu wyliczania składki. A ta powinna być ściśle uzależniona od osiągniętych dochodów z prowadzenia działalności rolniczej, co jednoznacznie wymaga wprowadzenia w przyszłości obowiązku prowadzenia rachunkowości rolniczej.

Mając na względzie ciągle jeszcze bardzo rozdrobnioną strukturę obszarową gospodarstw rolniczych w Polsce oraz pełnienie przez drobne obszarowo gospodarstwa funkcji bufora przechowującego nadwyżki niewykorzystanej i zbędnej siły roboczej, nie znajdującej zatrudnienia poza rolnictwem zadaniem państwa (poprzez system ubezpieczeń społecznych rolników – KRUS) jest łagodzenie trudnej sytuacji finansowej oraz zapewnienie minimalnego warunków życia.

Systemy ubezpieczeń społecznych dla rolników tworzone były przede wszystkim w celu łagodzenia trudnej sytuacji ekonomicznej rodzin rolniczych w warunkach silnego rozdrobnienia gospodarstw oraz zaangażowania w rolnictwie nadmiernych zasobów siły roboczej. Rolnictwo w Polsce jest na podobnym etapie rozwoju do tego co miało miejsce we Francji 30-40 lat temu. Jest to argument uzasadniający konieczność kontynuowania funkcjonowania KRUS, jednakże w modyfikowanym ewolucyjnie, w zależności od zmieniających się okoliczności kształcie w perspektywie co najmniej 2030 roku.

3. Uzależnienie korzystania z pomocy w ramach PROW oraz innych instrumentów pomocy o charakterze krajowym od uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego rolników (w tym ewentualne preferencje lub bariery w dostępie do tych instrumentów).

Wspólna Polityka Rolna UE, jak i krajowa polityka rolna ze swej istoty są ukierunkowane na wspieranie gospodarstw rodzinnych. Podobny charakter mają systemy ubezpieczenia społecznego rolników, zorientowane na rolników i domowników. Występuje tu pozytywna i pożądana koniunkcja i synergia obu mechanizmów wsparcia, z założenia skutkująca podniesieniem konkurencyjności gospodarstw rodzinnych.

Jest to jedną z przesłanek ogłoszenia przez ONZ bieżącego 2014 roku rokiem gospodarstwa rodzinnego. ONZ zachęca rządy do ukierunkowywania polityki rolnej na gospodarstwa rodzinne, jak podstawowej formy gospodarowania w rolnictwie w całym świecie, podkreślając ich zakorzenienie w lokalną społeczność oraz rolę w kultywowaniu dziedzictwa kulturowego oraz dbałość o środowisko naturalne.

Jest to koncepcja zasadniczo odmienna od postępującego w świecie zjawiska określanego jako tzw. *land grabbing*, polegającego na przejmowaniu i eksploataowaniu ziemi rolnej przez międzynarodowy kapitał, nie związany z danym regionem, czy społecznością lokalną, którego jedynym celem jest osiągnięcie jak największych zysków. W warunkach polskich przykładem takiego zjawiska może być funkcjonowanie gospodarstw o powierzchni kilku czy kilkunastu

tysięcy ha, eksploatujących w nadmierny sposób zasoby ziemi wskutek prowadzenia monokulturowych upraw.

Stąd też jako wielce uzasadnione i korzystne z punktu widzenia procesów rozwojowych w polskim rolnictwie należy uznać uzależnienie korzystania ze wsparcia w działaniach ukierunkowanych na rozwój rolnictwa w PROW 2014-2020, jak również w ramach instrumentarium krajowego od uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego rolników. W ten sposób minimalizuje się zagrożenie pozyskiwania wsparcia przez osoby i podmioty nie prowadzące produkcji rolniczej, czy też nadmiernie eksploatujące zasoby ziemi rolniczej.

W kontekście przytoczonego powyżej występowania w coraz większej skali zjawiska *land grabbing*'u podejście zastosowane w Polsce ma istotne przewagi, gdyż z założenia:

- sprzyja wzmocnieniu więzi społecznych w lokalnej społeczności,
- eliminuje w dużym stopniu występowania zjawiska tzw. *sofa farmers* czerpiących zyski np. z płatności bezpośrednich, nie prowadząc działalności rolniczej,
- powoduje większą dbałość o racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi użytkowanej rolniczo,
- wzmocnia długofalowe podejście rolników do planowania rozwoju gospodarstwa w przeciwieństwie do krótkookresowego nastawienie na czerpanie jak największych zysków,
- sprzyja wzmocnieniu ekonomicznemu gospodarstw i rodzin rolniczych, co przekłada się na poprawę zamożności społeczności lokalnych,
- podnosi świadomość środowiskową rolników z uwagi na jedność miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności rolniczej,
- podnosi rangę i wizerunek zawodu rolnika w postrzeganiu ogólnospołecznym,
- pozwala lepiej dostosować profil produkcji do potrzeb lokalnych rynków.

Odrębną kwestią jest spełnianie warunków dostępu i kryteriów oceny obowiązujących dla danego instrumentu wsparcia, przez rolników składających wnioski o wsparcie finansowe. Zasadniczym kryterium wyboru w procesie oceny wniosków spełniających kryteria formalne powinien być biznes plan proponowanego przedsięwzięcia, gwarantujący rozwój gospodarstwa i zapewnienie parytetowych dochodów rodzinie rolniczej.

Uzależnienie możliwości korzystania ze wsparcia w działaniach ukierunkowanych na wsparcie rozwoju rolnictwa w PROW 2014-2020, jak również w ramach instrumentarium krajowego od uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego rolników jest wielce uzasadnione. Koncentruje bowiem finansowe środki wsparcia na potencjalnych beneficjentach, w głównej mierze utrzymujących się z prowadzenia działalności rolniczej. Podejście takie przynosi korzyści ogólnospołeczne tak w sferze społecznej, jak i produkcyjnej, środowiskowej oraz ekonomicznej, pozytywnie wpływając na rozwój społeczno-ekonomiczny wiejskich społeczności lokalnych.

4. Pożądane kierunki zmian systemu emerytalnego dla rolników w perspektywie do 2020 roku i ewentualne oczekiwania pod adresem UE mające wpływ na kwestie zabezpieczenia społecznego rolników.

Istnienie w Polsce oddzielnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników będzie uzasadnione jeszcze nie mniej niż przez kolejne dwa okresy programowania wsparcia unijnego, tj. co najmniej w perspektywie 2030 roku.

Tendencje demograficzne, jak również obserwowany duży odpływ młodego pokolenia, co w szczególności jest obserwowane na terenie wschodniej i południowo wschodniej Polski, a więc z terenów o dominacji rolnictwa w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich oraz o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego np. w stosunku do wielkopolski, w perspektywie kilkunastu najbliższych lat w znacznym stopniu przyspieszą tempo zmniejszania się zasobów siły roboczej zaangażowanych w rolnictwie. Tym samym oczekiwać należy poprawy struktury obszarowej gospodarstw, a w dalszej kolejności polepszenia sytuacji ekonomicznej rolników, dysponujących większym potencjałem wytwórczym oraz możliwościami zwiększania siły ekonomicznej i skali produkcji rolniczej.

Jedną z ważniejszych przyczyn dynamizujących przemianę struktury obszarowej będzie w tym przypadku coraz częściej występujące zjawisko braku następców. Będzie to niejako opóźniona w czasie kopia procesów mających miejsce w krajach starej unii, silnie występujących w okresie przyspieszonych przemian struktur rolnych w okresie intensywnego uprzemysławiania.

Szanse na dalszy odpływ siły roboczej z polskiego rolnictwa stwarza ciągle niedostatecznie rozwinięta i niedostosowana do skali potrzeb i oczekiwań sfera usług. Wyżej wymienione procesy bez zapewnienia szeroko rozumianej poprawy warunków życia na obszarach wiejskich mogą mieć również negatywne skutki w postaci wyludniania się obszarów wiejskich w formie migracji definitywnej. Dotyczyć to może w pierwszym rzędzie młodszego pokolenia. Pogłębi to i tak już duże różnice w poziomie rozwoju gospodarczo-społecznego, jak i warunków życia ludności wiejskiej w ujęciu regionalnym oraz wewnątrz regionów.

W tym przypadku należy dostrzegać fundamentalną rolę instrumentów polityki społecznej, jakim są ubezpieczenia społeczne rolników, mitygujące w pewnym stopniu

niekorzystną sytuację ekonomiczną rodzin rolniczych, a jak można przypuszczać w pewnym stopniu mające także wpływ na zmniejszenie strumienia migracji ze wsi. Jest to szczególnie ważne dla tych terenów, gdzie już notuje się zjawisko pogłębiającej się depopulacji.

Mając na względzie zachodzące na polskiej wsi i w rolnictwie procesy proponuje się rozważyć ewolucyjną ścieżkę reformowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce, polegającą na utrzymaniu dopłat z budżetu państwa tylko do tych ubezpieczonych rolników i domowników, którzy dysponują małym arealem gruntów rolnych, ich gospodarstwa zaliczane są do grupy o niskiej sile ekonomicznej, gwarantując osiągnięcie dochodów z produkcji rolniczej¹ na **zatrudnionego** członka rodziny nie przekraczających poziomu np. 70-80% średniego dochodu na **zatrudnionego w poza rolniczych działach gospodarki narodowej**².

Dokładne określenie pułapu rozdzielającego potencjalnych interesariuszy systemu wyłącznie dla rolników i systemu powszechnego to kwestia do dyskusji w oparciu o precyzyjne dane, np. z systemu rachunkowości FADN. Rolnikom uprawnionym do uczestniczenia w systemie ubezpieczeń społecznych wyłącznie dla rolników należałoby również umożliwić łączenie dochodów z produkcji rolniczej z dochodami pochodzącymi z działalności poza rolniczej. Wielkość maksymalnego dopuszczalnego dochodu uzyskiwanego ze źródeł poza rolniczych nie wykluczająca rolników z systemu ubezpieczeń dla rolników powinna być ustalana corocznie kwotowo w wysokości nie większej niż np. 50% średnich łącznych rocznych dochodów w poza rolniczych działach gospodarki narodowej.

Pozostali rolnicy, osiągający dochody na wyższym poziomie byłiby w tym przypadku objęci powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych na ogólnych zasadach.

Warunkiem niezbędnym do wprowadzenia takiego systemu powinno być obligatoryjne prowadzenie rachunkowości przez rolników w jednolitym standardzie. Wyniki rachunkowości stanowiłyby podstawę do kwalifikowania do systemu ubezpieczeń społecznych wyłącznie dla rolników lub też do systemu powszechnego. Byłyby również pomocne do ustalania wysokości stawki wnoszonej do systemu przez ubezpieczonych, zróżnicowanej w zależności od wielkości uzyskiwanych dochodów z rolnictwa i z dodatkowych źródeł.

¹ Łącznie z dochodami z małego przetwórstwa i ich sprzedaży bezpośredniej.

² W celu wyrównania wskaźników można przyjąć średnie 3-5 letnie.

Z uwagi na fakt, że powszechne wprowadzenie rachunkowości musi być poprzedzone odpowiednimi działaniami szkoleniowymi dla rolników oraz przeprowadzeniem pilotaży w wybranych częściach kraju. Uruchomienie zmodyfikowanego systemu mogłoby stać się realne w przeciągu 2-3 lat od momentu podjęcia kierunkowych decyzji.

Drugim poddanym pod dyskusję rozwiązaniem może być utworzenia zupełnie nowego systemu ubezpieczeń społecznych dla osób samozatrudnionych, obejmujących oprócz rolników także przedstawicieli innych zawodów. Jednakże i w tym przypadku proponuje się kwalifikować rolników i domowników do systemu ubezpieczeń społecznych według kryteriów zaprezentowanych powyżej.

W przypadku obu rozwiązań istotną kwestią byłoby precyzyjne zdefiniowanie sposobów wyliczania składki. W obu przypadkach docelowo powinien to być uzyskiwany dochód, obliczany na podstawie danych wynikających z prowadzonej rachunkowości.

Funkcjonowanie specjalnego systemu ubezpieczeń społecznych dla polskich rolników będzie uzasadnione co najmniej w perspektywie 2030 roku. System ten wymaga ewolucyjnych korekt ukierunkowanych na wykluczenie dostępu dla osób nie prowadzących działalności rolniczej i skupić się powinien na grupie najuboższych, zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym rolnikach i ich rodzinach. Wynika to przede wszystkim z powolnie następujących przemian strukturalnych skutkujących tym, że około 50% gospodarstw można zaliczyć do drobnych obszarowo, o niskiej sile ekonomicznej i niewydolnych dochodowo. W sytuacji płytkiego poza rolniczego rynku pracy, niedostosowaniu kwalifikacji do potrzeb pracodawców, co jest w szczególności dolegliwe dla rolników w wieku przedemerytalnym. System powinien obejmować rolników osiągających dochody z działalności rolniczej na poziomie 70-80%. Rolnicy objęci systemem powinni mieć możliwość pozyskiwania dochodów z innych źródeł w wielkości maksymalnej ustalonej corocznie.

5. Atrakcyjność systemu rolniczego w stosunku do systemu powszechnego, w tym m. in. ewentualne przełożenie na międzysektorową mobilność rolników.

Istniejący system ubezpieczenia społecznego dla rolników jest dobrym narzędziem wspierania zjawiska różnych form wielozawodowości ludności rolniczej, jako ścieżki prowadzącej do międzysektorowej mobilności zasobów siły roboczej związanej z gospodarstwami i produkcją rolniczą. Jest to szczególnie istotne dla grupy rolników prowadzących drobne obszarowo i niewydolne dochodowo gospodarstwa, dla których

wyłączna praca w rolnictwie nie może stać się źródłem osiągania satysfakcjonujących dochodów.

W warunkach ograniczonych możliwości definitywnego przepływu w większej niż dotychczas skali nadmiarowych zasobów siły roboczej z rolnictwa do działów poza rolniczych umożliwia łączenie uzyskiwanych dochodów z różnych źródeł.

Zasadniczą wadą systemową jest określenie na zbyt niskim poziomie aktualnie dopuszczalnej kwoty dochodów pozyskiwanych spoza gospodarstwa, nie powodującej wykluczenia z ubezpieczenia w KRUS. Koniecznym i bardzo pozytywnym z punktu widzenia społecznego jest zachowanie takich możliwości. Ponadto korzystnym byłoby uwzględnienie podwyższenia rocznego limitu kwotowego oraz równoczesne wprowadzenie metody rozliczania w sposób uśredniony dla np. 3-5 letnich okresów.

Podejście takie z jednej strony nie będzie z zasady zagrażało wykluczeniem z prawa do uczestniczenia w systemie ubezpieczenia społecznego dla rolników, z drugiej zaś będzie sprzyjało podejmowaniu przez rolników inicjatyw z zakresu działalności poza rolniczej. W związku z czym dla części rolników pojawić się mogą możliwości definitywnej reorientacji aktywności zawodowej z rolnictwa w przypadku perspektywy znaczącego rozwinięcia poza rolniczego biznesu, gwarantującego osiągnięcie porównywalnych dochodów w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych. Zaletą tak zdefiniowanego systemu jest zapewnienie relatywnie biedniejszym rolnikom pewnego rodzaju „bezpieczeństwa socjalnego” w momencie podejmowania przez nich małej skali poza rolniczych przedsięwzięć gospodarczych.

Podkreślić jednak jeszcze raz należy, że instrumentarium tego typu powinno być ukierunkowane na zdefiniowaną grupę docelową drobnych obszarowo, o niskiej sile ekonomicznej, niewydolnych dochodowo gospodarstw.

System ubezpieczeń społecznych dla rolników jest szczególnie atrakcyjny dla rolników z drobnych obszarowo gospodarstw z punktu widzenia podejmowania działalności poza rolniczej i ewentualnego definitywnego wychodzenia siły roboczej z rolnictwa. Zapewnia bowiem bezpieczeństwo socjalne w trakcie rozwijania przedsięwzięć biznesowych docelowo zmierzających do zmiany aktywności zawodowej na poza rolniczą przy niższym oskładkowaniu w okresie przejściowym. Stąd też funkcjonowanie systemu jest uzasadnione społecznie i ekonomicznie na czas dokonania głębszych przemian strukturalnych, co najmniej w perspektywie 2013 roku.

6. Wnioski i rekomendacje

Analiza przesłanek funkcjonowania odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników przeprowadzona na tle stanu i tempa przemian strukturalnych w polskim rolnictwie oraz w odniesieniu do istnienia podobnych systemów ubezpieczeń w krajach członkowskich UE wskazuje na potrzebę kontynuowania jego działalności w perspektywie nie krótszej niż do roku 2030.

Ukierunkowanie wielu instrumentów w ramach PROW 2014-2020 na rolników ubezpieczonych w pełnym zakresie w KRUS jest właściwe i celowe, bowiem w dużym stopniu zawęża możliwości uzyskania wsparcia unijnego przez potencjalnych beneficjentów nie prowadzących produkcji rolniczej. Jest to też celowe z punktu widzenia pożądaných przemian struktury obszarowej gospodarstw i zwiększenia ich siły ekonomicznej.

Zwrócić uwagę należy na fakt, że aktualny system ubezpieczeń społecznych rolników odgrywa pewną rolę w ograniczaniu strumienia migracji z obszarów o dominacji rolnictwa, które i tak są już dotknięte procesem depopulacji. Można sformułować tezę, że przy braku preferencyjnego systemu ubezpieczeń dla rolników depopulacja mogłaby mieć jeszcze większy wymiar niż ma to aktualnie miejsce.

Jednocześnie wyraźnie należy podkreślić, że aktualne rozwiązania wymagają stopniowego, ewolucyjnego dokonywania korekt służących z jednej uszczelnieniu systemu i dążenia do objęcia nim wyłącznie rolników dla których praca w rolnictwie jest podstawowym źródłem dochodów, a z drugiej wprowadzenia rozwiązań systemowych zachęcających rolników do podejmowania przedsięwzięć poza rolniczych, z perspektywą definitywnego opuszczenia rolnictwa.

Stąd też w najbliższej perspektywie rekomenduje się podjęcie działań w kierunku ewolucyjnego przekształcania systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników, obejmując nim przede wszystkim rolników posiadających drobne obszarowo gospodarstwa, o niskiej sile ekonomicznej i jednocześnie niewydolne dochodowe. Ta grupa gospodarstw powinna stać się docelowym podmiotem polityki państwa wobec wsi i rolnictwa, stwarzającej możliwości reorientacji aktywności zawodowej na poza rolniczą, jak również warunki do tworzenia konkurencyjnych gospodarstw rolnych.